DÉCISION DE LA COMMISSION

du 10 mai 2007

relative à l'aide d'État C 4/2006 (ex N 180/2005) — Portugal — Aide à Djebel

[notifiée sous le numéro C(2007) 1959]

(Le texte en langue portugaise est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2007/582/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations conformément auxdits articles [1] et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

I. PROCÉDURE

(1) Par lettre du 5 avril 2005, envoyée via leur représentation permanente et enregistrée par la Commission le 7 avril 2005, les autorités portugaises ont notifié à la Commission leur intention d'accorder une aide à Djebel — S.G.P.S., SA (ci-après dénommée «Djebel»), destinée au financement d'un investissement de cette entreprise au Brésil. À la demande de la Commission, le Portugal a fourni des informations supplémentaires par lettres du 25 juillet, du 26 septembre et du 23 décembre 2005, envoyées via sa représentation permanente et enregistrées par la Commission le 27 juillet 2005, le 28 septembre 2005 et le 3 janvier 2006.

(2) Par lettre du 22 février 2006, la Commission a informé le Portugal de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE concernant l'aide en question.

(3) Par lettre du 31 mars 2006, enregistrée le 4 avril 2006, les autorités portugaises ont présenté leurs observations dans le cadre de la procédure susvisée.

(4) La décision de la Commission d'ouvrir la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* [2]. La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations. Aucune tierce partie n'a présenté d'observations.

II. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DE L'AIDE

Les entreprises concernées

(5) Djebel — S.G.P.S., SA est une entreprise établie à Madère, au Portugal.

(6) Cette entreprise fait partie du groupe Pestana, principal groupe hôtelier au Portugal, qui ne relève pas de la définition d'une PME. Djebel ne satisfait pas aux critères d'indépendance énoncés à l'article 3 de l'annexe de la recommandation de la Commission, du 3 avril 1996, concernant la définition des petites et moyennes entreprises [3], ni à la recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises [4]. Il s'agit donc d'une grande entreprise.

(7) Djebel gère une société holding au Brésil, dont l'objectif consiste à investir dans des hôtels et des activités touristiques et à les exploiter.

(8) Le groupe Pestana avait déjà fait l'acquisition d'un hôtel au Mozambique avant 1999 et est devenu ensuite propriétaire de quatre autres hôtels au Brésil outre celui sur lequel porte la présente notification.

Le projet

(9) Le projet consiste en l'acquisition par Djebel de parts dans le capital de RASH — Administração de Hotéis de Turismo, Lda, une entreprise brésilienne dont le seul actif est l'hôtel Rio Atlântico, situé à Rio de Janeiro, au Brésil.

(10) Le capital de RASH a été acquis en octobre 1999, et l'hôtel était déjà pleinement opérationnel au moment de cette acquisition.

[1] JO C 91 du 19.4.2006, p. 25.
[2] Voir note 1 de bas de page.
[3] JO L 107 du 30.4.1996.
[4] JO L 124 du 20.5.2003.

L'aide

(11) Les coûts d'acquisition des parts s'élevaient à 14 720 474 EUR.

(12) Le Portugal a l'intention d'accorder un prêt bonifié de 3 680 119 EUR, soit 25 % des coûts éligibles, pour le projet susmentionné. Le montant de l'aide s'élève à 574 466 EUR, ce qui correspond à une intensité nette d'aide de 3,90 %.

(13) Un montant supplémentaire serait accordé par l'État à Djebel pour couvrir les coûts liés aux études, à l'assistance technique, aux garanties financières et à l'aide juridique au titre du règlement de minimis ([5]).

(14) L'aide en cause a été notifiée dans le cadre du régime d'aides portugais N 667/1999, approuvé par la Commission le 8 août 2000 ([6]). Ce régime, en vigueur de 2000 à 2006, visait à promouvoir les stratégies d'entreprises modernes et concurrentielles. Dans le cadre de ce régime, les aides en faveur de projets d'investissement directs à l'étranger des grandes entreprises devaient être notifiés à la Commission sur une base individuelle.

(15) Le 24 mai 1999, Djebel a présenté une proposition à F. Turismo — Capital de Risco, SA (ci-après dénommée «FCR»), un fonds de capital-risque aux mains de sociétés publiques et privées, concernant sa participation au projet prévu. Selon les autorités portugaises, les interventions de ce fonds ne contiennent pas d'éléments d'aide d'État au sens de l'article 87 du traité CE.

(16) La demande officielle d'aide dans le cadre du régime d'aides d'État N 667/1999 a été introduite le 31 janvier 2001. Le Portugal a expliqué que le document présenté à FCR en 1999 constituait en fait la demande d'aide initiale et que le projet avait ensuite été réalisé en se fondant sur l'hypothèse qu'il pourrait bénéficier de l'aide en vertu de la loi portugaise correspondante. En raison de retards internes, les autorités portugaises n'ont notifié l'aide qu'en avril 2005.

III. MOTIFS DE L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE

(17) Dans sa décision d'engager la procédure dans cette affaire, la Commission a indiqué qu'elle apprécierait la mesure au regard de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE, pour déterminer si l'aide favorisait le développement d'une activité économique sans altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(18) La Commission a ajouté qu'elle évaluerait la mesure sur la base des critères habituellement utilisés pour apprécier les aides accordées aux grandes entreprises pour réaliser des projets d'investissement direct à l'étranger (IDE) ([7]). Dans ce genre de situation, elle met généralement en balance les avantages de la mesure en termes de contribution à la compétitivité internationale de l'industrie de l'UE concernée, et ses éventuelles incidences négatives dans la Communauté, notamment en matière de risques de délocalisation et de retombées négatives possibles sur l'emploi.

(19) La Commission tient également compte de la nécessité de l'aide par rapport aux risques inhérents au projet dans le pays concerné ainsi que des faiblesses de l'entreprise, notamment celles auxquelles sont confrontées les PME. Un autre critère pris en considération concerne d'éventuelles retombées régionales positives. Enfin, la Commission exclut toute aide à des activités d'exportation.

(20) Dans ce cadre, la Commission s'est interrogée sur l'impact du projet sur le secteur touristique au Portugal (et dans l'Union européenne) et sur les risques qu'il présentait d'altérer les conditions des échanges dans l'UE dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(21) La Commission a également émis des doute sur le fait que l'aide était nécessaire au requérant et/ou qu'elle constituait un incitant pour lui permettre de réaliser l'investissement dans la mesure où le projet a été mené à bien avant même que Djebel n'introduise officiellement une demande d'aide d'État. La Commission a invité le Portugal à lui soumettre des observations et à lui fournir toutes les informations complémentaires lui permettant d'apprécier l'affaire.

IV. OBSERVATIONS PRÉSENTÉES PAR LES AUTORITÉS PORTUGAISES

(22) Le Portugal a considéré que la nécessité de l'aide se justifiait par le fait que l'acquisition de RASH constituait le premier projet d'investissement direct étranger au Brésil réalisé par le groupe Pestana. Il s'agit d'un groupe dont la totalité de l'activité était quasi exclusivement centrée sur le marché portugais. Le Portugal a fait valoir que le défi représenté par l'expansion internationale au Brésil, pays à haut risque mais présentant également un potentiel de développement élevé et ayant des liens historiques et culturels étroits avec le Portugal, était devenu décisif pour l'avenir du groupe Pestana.

([5]) Règlement (CE) nº 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis (JO L 10 du 13.1.2001, p. 30) et règlement (CE) nº 1998/2006 de la Commission (JO L 379 du 28.12.2006) concernant le même domaine.

([6]) Par lettre SG(2000) D/106085 (JO C 266 du 16.9.2000, p. 4).

([7]) Voir affaire C 77/97, Austrian LiftGmbH – Doppelmayr (JO L 142 du 5.6.1999, p. 32) et affaire C 47/02, Vila Galé-Cintra (JO L 61 du 27.2.2004, p. 76).

(23) Le Portugal a précisé à la Commission que la demande d'aide de l'entreprise avait été rédigée le 24 mai 1999 et présentée à F. Turismo — Capital de Risco SA, une société gérant le fonds de capital-risque FCR F. Turismo. La demande notifiée a constitué une deuxième phase de l'évaluation du projet. Celle-ci devrait donc être appréciée au vu des circonstances qui prévalaient en mai 1999.

(24) Dans ce contexte et selon les autorités portugaises, le fait que l'investissement ait été réalisé sans l'aide démontre que le promoteur était certain de bénéficier de cette aide et qu'il devait saisir cette opportunité commerciale. Les autorités portugaises ont fait valoir que le bénéficiaire ne devait pas être pénalisé pour avoir mis davantage de temps à présenter la demande qu'à effectuer l'investissement. Elles ont également souligné les inconvénients et les risques exceptionnels de l'opération, notamment l'importante volatilité de la devise brésilienne et le fait qu'il s'agissait du premier investissement de l'entreprise au Brésil.

(25) Le Portugal estime que cet investissement au Brésil a contribué à améliorer la compétitivité du groupe Pestana et à renforcer sa position dans le secteur touristique au niveau mondial, grâce notamment à une notoriété renforcée de l'enseigne «Pestana Hotels and Resorts», tout en offrant une meilleure visibilité du Portugal en tant que destination.

(26) En outre, l'expérience du groupe au Mozambique n'est pas du tout comparable à son expérience d'internationalisation au Brésil, compte tenu des caractéristiques différentes des deux marchés. Alors que le marché du Mozambique, malgré son potentiel élevé, se trouve toujours dans une phase embryonnaire de développement, le Brésil est un marché ouvert avec un niveau élevé de concurrence et constituant un défi beaucoup plus important que le Mozambique. Dans le cadre de l'actuel processus d'internationalisation du groupe Pestana, l'expérience acquise au Mozambique n'était pas suffisante pour atténuer les risques importants et les incertitudes liés à cette opération.

(27) Les autorités portugaises ont enfin affirmé que l'aide n'aurait qu'un effet limité sur les conditions des échanges dans l'UE, notamment pour les raisons suivantes:

— le montant de l'aide s'élève seulement à 574 466 EUR, soit 3,9 % de l'investissement éligible,

— la part de marché détenue par le groupe Pestana au Portugal n'est que de 2 %, soit un pourcentage négligeable en termes européens,

— le marché brésilien compte quelque 10 000 hôtels, dont environ 7 % sont aux mains d'entreprises étrangères,

— le Brésil est un marché concurrentiel mais présentant un niveau de concentration très faible,

— les concurrents européens de l'entreprise qui opèrent au Brésil détiennent déjà des parts de marché très élevées, notamment le groupe français ACCOR, avec 108 hôtels, suivi par le groupe espagnol Sol Melia, avec 23 hôtels,

— compte tenu de la taille du marché brésilien, la dimension du projet n'est pas suffisante pour entraîner une hausse significative de l'offre locale ou pour nuire à la position des entreprises européennes opérant déjà au Brésil.

Le Portugal a conclu qu'il était impossible que l'investissement en cause, impliquant seulement l'achat d'un hôtel, puisse avoir une quelconque incidence significative sur les conditions des échanges dans l'UE et qu'il était encore plus improbable que cette incidence soit contraire à l'intérêt commun.

(28) Aucune partie tierce n'a présenté d'observations à cet égard.

V. APPRÉCIATION

Existence d'une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE

(29) En vertu de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, «… sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».

(30) Dans sa décision du 22 février 2006, la Commission a conclu que l'aide relevait du champ d'application de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, pour les motifs suivants:

— Aux termes de la mesure notifiée, une grande entreprise recevra des fonds pour investir dans le secteur touristique au Brésil dans le cadre d'une stratégie d'internationalisation. Cette mesure se traduit par un traitement préférentiel accordé à l'entreprise bénéficiaire, lui conférant un avantage ou une incitation par rapport à d'autres entreprises et faussant ainsi ou menaçant de fausser la concurrence.

— L'aide sera accordée à une entreprise sur le marché touristique de l'UE, où des échanges existent ou pourraient exister entre les États membres ou auquel les entreprises d'autres États membres pourraient souhaiter accéder. En conséquence, la mesure pourrait affecter les échanges entre États membres.

— L'aide est financée par des ressources d'État.

(31) La Commission considère que les arguments présentés par le Portugal (voir le considérant 27) sont insuffisants pour modifier ces conclusions en invoquant les motifs suivants:

— Le groupe Pestana était le groupe hôtelier portugais le plus important, une position qu'il continue d'occuper, et il possédait environ quinze hôtels au Portugal au moment où la demande d'aide a été présentée. Il est clairement avantageux pour le secteur touristique national dans son ensemble qu'une des enseignes portugaises les plus importantes soit représentée en Amérique du Sud. L'internationalisation du groupe «Pestana Hotels and Restaurants» a amélioré sa visibilité, renforcé son pouvoir de négociation et dynamisé son activité économique dans le secteur hôtelier. Ces facteurs ont contribué à augmenter sa dimension et sa capacité d'investissement sur le marché portugais.

— Depuis le début de son processus d'internationalisation, le groupe Pestana a réalisé un certain nombre d'investissements au Portugal, à savoir: i) la construction de trois nouveaux hôtels; ii) la reprise de la gestion du réseau de Pousadas au Portugal; iii) le rachat de deux autres chaînes hôtelières inefficaces et la modernisation ultérieure de leurs hôtels; et iv) la réalisation d'importants projets touristiques tels que la Cidade da Criança, dans la région autonome de Madère.

— Compte tenu de la taille du groupe Pestana, une augmentation significative du nombre d'emplois créés au Portugal ne résulterait pas uniquement du rachat d'un hôtel au Brésil. Cette augmentation était en effet déjà effective et essentiellement due aux différents investissements récemment réalisés par le groupe au Portugal et qui résultaient en grande partie de la dynamique induite par son processus d'internationalisation. En 1999, le groupe ne comptait que 1 800 salariés, alors qu'en 2005, soit seulement six ans plus tard, ce chiffre était déjà supérieur à 3 500.

— En contribuant à l'acquisition d'un hôtel dans le cadre du processus d'internationalisation d'une entreprise portugaise au Brésil, la mesure notifiée favorise certaines entreprises ou certaines productions. La Commission considère que les aides accordées aux entreprises de l'Union européenne pour réaliser des investissements directs à l'étranger sont comparables aux aides accordée aux entreprises qui exportent la quasi-totalité de leur production hors de la Communauté. En pareil cas, compte tenu de l'interdépendance entre les marchés sur lesquels opèrent les entreprises communautaires, il n'est pas exclu qu'une aide puisse fausser la concurrence intracommunautaire ([8]).

Compatibilité de l'aide avec le traité CE

Effet incitatif

(32) La Commission a indiqué qu'elle estimerait si l'aide pouvait être considérée comme compatible avec la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE, qui permet l'octroi d'aides pour «…faciliter le développement de certaines activités (…), quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun». La Commission a également souligné qu'elle tiendrait compte de certains critères déjà utilisés dans des affaires antérieures d'aides accordées à des grandes entreprises pour financer des projets d'investissement direct à l'étranger (voir le considérant 18), visant à mesurer les avantages de l'aide en termes de contribution à la compétitivité internationale de l'industrie de l'UE en question (par exemple, la nécessité de l'aide compte tenu des risques liés au projet dans le pays tiers) par rapport à ses éventuels effets négatifs sur le marché de l'UE ([9]).

(33) À cet égard, la Commission a fait remarquer qu'en ce qui concerne l'effet incitatif de l'aide, il semblait y avoir certaines indications montrant que l'aide ne remplissait pas ce critère. Elle a en outre émis des doutes quant à l'incidence de la mesure sur le marché commun. Parmi ces critères figurent notamment la nécessité de l'aide par rapport aux risques inhérents au projet dans le pays concerné ainsi que des faiblesses de l'entreprise (comparables à celles auxquelles sont éventuellement confrontées les PME).

(34) La législation en matière d'aides d'État fixe comme principe général que, pour prouver la compatibilité d'une aide avec le marché commun, il y a lieu de démontrer qu'elle permet au bénéficiaire de réaliser une activité supplémentaire qu'il ne pourrait sans cela mener à bien. Si tel n'est pas le cas, l'aide entraîne uniquement une distorsion de concurrence sans avoir aucun effet positif en contrepartie.

(35) Dans sa décision d'ouvrir la procédure dans la présente affaire, la Commission avait déjà émis des doutes quant à la nécessité de l'aide pour permettre à Djebel de réaliser l'investissement.

(36) Dans sa décision du 22 février 2006, la Commission a souligné que le projet notifié ne constituait pas le premier projet d'internationalisation du groupe Pestana, dont Djebel fait partie. Le groupe était déjà actif au Mozambique, ce qui soulevait des doutes sur la nécessité de l'aide pour permettre la première expérience d'internationalisation du groupe Pestana au Brésil ([10]).

([8]) Arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 21 mars 1990 dans l'affaire C-142/87, *Royaume de Belgique contre Commission des Communautés européennes*, «Tubemeuse», Rec. 1990, p. I-959, point 35.

([9]) Voir les affaires C 41/04 — Orfama, décision du 7 mars 2007 et C 36/04 — Cordex, décision du 21 février 2007.

([10]) Voir, à titre de comparaison, l'affaire C 47/02 — Vila Galé Cintra qui impliquait une première expérience d'internationalisation.

(37) En outre, Djebel est aux mains du principal groupe hôtelier portugais. Depuis 1999, l'entreprise a développé ses activités au Brésil où elle possède actuellement neuf hôtels et figure parmi les dix chaînes hôtelières les plus importantes. Cela semble indiquer que l'investissement aurait été mené à bien même en l'absence de perspective d'obtention de l'aide. En outre, il est peu probable qu'une aide accordée maintenant pour un investissement réalisé il y a plus de sept ans ait un quelconque lien pratique avec l'investissement.

(38) Pour que l'aide ait un effet incitatif, il y a également lieu de prouver qu'une demande d'aide a été introduite avant le début de l'investissement.

(39) La Commission précise que l'investissement a été réalisé en octobre 1999, soit plus d'un an avant que le bénéficiaire ne présente formellement une demande d'aide dans le cadre du régime d'aides d'État N 667/1999 (le 31 janvier 2001). Le critère de «l'effet incitatif» normalement requis dans les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale ([11]) n'a donc pas été satisfait.

(40) Les autorités portugaises ont fait valoir que la proposition de participation de FCR à l'investissement, effectuée le 24 mai 1999 (avant l'investissement), constituait une preuve suffisante du respect de ce critère. La Commission ne considère pas que cette proposition de participation d'une société de capital-risque à l'investissement puisse, à elle seule, être considérée comme constituant une demande d'aide d'État susceptible de justifier son effet incitatif.

(41) La Commission souligne également que l'investissement a eu lieu environ cinq ans et demi avant sa notification par les autorités portugaises.

(42) Eu égard à ce qui précède, la Commission est parvenue à la conclusion que le Portugal n'avait pas apporté la preuve de la nécessité de l'aide pour compenser des risques spécifiques liés au projet. Elle considère dès lors que l'aide n'était pas nécessaire pour permettre au groupe Pestana de réaliser l'investissement au Brésil ni pour le lancer. Elle estime que l'aide n'a aucun effet incitatif.

(43) En outre, dans des affaires antérieures, la Commission a soutenu que toute aide en faveur d'un investissement direct à l'étranger était susceptible de renforcer la situation financière et stratégique globale du bénéficiaire, affectant ainsi sa position relative face aux concurrents sur le marché de l'UE ([12]).

([11]) Voir point 4.2 des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale où il est précisé que la demande d'aide doit être introduite avant le début d'exécution des projets afin de garantir l'effet incitatif (JO C 74 du 10.3.1998, p. 13).

([12]) Voir affaire C 77/97, Austrian Lift GmbH-Doppelmayr (JO L 142 du 5.6.1999, p. 32).

(44) La Commission souligne que le groupe Pestana a étendu ses activités commerciales dans le secteur hôtelier après l'investissement en question, lequel n'était pas le premier réalisé à l'étranger. Selon les informations fournies par les autorités portugaises, même sans bénéficier de l'aide, l'investissement au Brésil a contribué à renforcer la compétitivité du groupe Pestana et sa visibilité sur le marché touristique mondial, notamment grâce à la percée de l'enseigne «Pestana Hotels & Resorts».

(45) Enfin, la Commission note que, même si l'investissement de Djebel avait eu une incidence positive au Portugal, celle-ci n'aurait pas pu en principe être attribuée à l'aide dans la mesure où, comme expliqué ci-dessus, elle n'a aucun effet incitatif étant donné que le projet a été conclu avant que Djebel n'ait introduit la demande d'aide et que celle-ci n'a pas été nécessaire pour réaliser l'investissement.

(46) Lorsqu'elle examine la compatibilité de l'aide, la Commission doit mettre soigneusement en balance les effets négatifs et positifs de la mesure à l'intérieur de l'UE et déterminer si les effets bénéfiques pour la Communauté compensent les effets négatifs pour la concurrence et le commerce sur le marché communautaire. À la lumière de ce qui précède, la Commission n'est pas convaincue du fait que l'octroi d'une aide à Djebel en vue de la réalisation d'un investissement au Brésil soit de nature à améliorer la compétitivité de l'industrie européenne ou à induire un effet favorable sur la situation des régions concernées. Au contraire, l'aide viendrait probablement renforcer la position du bénéficiaire, portant ainsi préjudice à ses concurrents qui n'en ont pas bénéficié, sur un marché caractérisé par une forte concurrence. En conséquence, la Commission considère que l'aide ne pourrait avoir un quelconque effet positif pour la Communauté, susceptible de compenser son incidence négative en termes de concurrence.

VI. CONCLUSION

(47) La Commission conclut que le Portugal n'a pas apporté la preuve de la nécessité de l'aide pour la réalisation du projet par Djebel. Par conséquent, l'aide ne provoquerait que des distorsions de concurrence dans le marché commun, sans contribuer à la réalisation d'une activité supplémentaire de la part du bénéficiaire concerné. L'on ne saurait partant considérer que l'aide facilite le développement d'une activité économique au sens de l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE. L'aide en cause est, dès lors, incompatible avec le marché commun.

(48) Eu égard à ce qui précède, la Commission ne juge pas nécessaire d'apprécier d'autres éléments formulés dans sa décision du 22 février 2006, qui soulèvent des doutes quant à la compatibilité de l'aide,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le prêt bonifié d'un montant de 3 680 119 EUR en faveur de Djebel, que le Portugal a notifié dans le cadre de la réalisation d'un investissement par cette entreprise au Brésil, s'avère incompatible avec le marché commun, dans la mesure où il ne satisfait pas aux critères énoncés à l'article 87, paragraphe 3, point c), du traité CE et ne peut dès lors être octroyé.

Article 2

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 10 mai 2007.

Par la Commission
Neelie KROES
Membre de la Commission